

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **1.1 Latar Belakang**

Dalam upaya meningkatkan pelayanan, kesejahteraan dan pemerataan di masyarakat, organisasi pemerintah merupakan salah satu bentuk non profit yang berupa peningkatan keamanan, peningkatan mutu pendidikan, pelayanan kesehatan dan lain-lain. Badan Layanan Umum Daerah (BLUD) adalah Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) atau Unit Kerja pada SKPD di lingkungan pemerintah daerah yang dibentuk untuk memberikan pelayanan kepada masyarakat berupa penyediaan barang dan/atau jasa yang dijual tanpa mengutamakan mencari keuntungan, dan dalam melakukan kegiatannya didasarkan pada prinsip efisiensi dan produktivitas. BLUD sebagai instansi yang berada di bawah pemerintah dan wajib membuat laporan pertanggungjawaban atas realisasi anggaran yang ditujukan kepada instansi yang membawahi.

Pertanggungjawaban atas realisasi anggaran ditunjukkan dengan adanya laporan keuangan. Dimana wajib membuat 2 jenis laporan keuangan yaitu berdasarkan Standar Akuntansi Pemerintahan (SAP) dan Standar Akuntansi Keuangan (SAK) yang tentunya memiliki banyak perbedaan dalam hal peruntukan akun-akun yang digunakan. Hal ini sesuai dengan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 79 tahun 2018 pasal 44 bahwa laporan keuangan yang disusun oleh kepala Unit Pelaksana Teknis Dinas/Badan Daerah yang akan menerapkan BLUD sesuai sistem akuntansi yang diterapkan dalam pemerintah daerah. Laporan keuangan terdiri atas : laporan realisasi anggaran, neraca, laporan operasional, laporan perubahan ekuitas, laporan perubahan saldo anggaran lebih dan catatan atas laporan keuangan.

Pembentukan Badan Layanan Umum (BLU) atau Badan Layanan Umum Daerah (BLUD) di pemerintahan dapat dilakukan dengan dua cara, yaitu dengan mendirikan instansi pemerintahan baru berlabel BLU/BLUD atau merubah instansi pemerintahan yang ada menjadi BLU/ BLUD. Instansi pemerintah yang akan menjadi BLU/(BLUD) akan mengalami perubahan organisasional, yang berarti mengubah secara struktur, kewenangan, lingkungan, norma, dan perilaku (Prakoso, 2014: 7). Tidak hanya itu, instansi pemerintah yang menjadi BLU/BLUD mengalami perubahan manajerial yang sangat mendasar seperti kinerja pelayanan, profesionalisme, akuntabilitas, dan transparansi (Prakoso, 2014: 7). Perubahan pada kinerja pelayanan dan profesionalisme berarti mengubah bagaimana cara instansi pemerintahan meningkatkan pelayanan kepada masyarakat. Perubahan dalam hal tersebut berdampak langsung pada banyak pihak dan manfaatnya dapat dirasakan langsung. Sedangkan perubahan pada akuntabilitas dan transparansi berarti mengubah sistem perakuntansian instansi tersebut. Perubahan sistem perakuntansian berdampak langsung pada pihak-pihak tertentu, khususnya pihak yang berurusan langsung dengan pengelolaan keuangan, tetapi manfaat dari perubahan ini tidak dapat dirasakan langsung oleh masyarakat, termasuk oleh para pemegang kepentingan. Perubahan ke arah BLUD beserta dampak dan manfaatnya dapat membentuk pola pikir pada suatu instansi pemerintahan dalam melihat serta memaknai perubahan tersebut.

Salah satu badan yang mengalami perubahan adalah Puskesmas. Puskesmas (Pusat Kesehatan Masyarakat) adalah garda terdepan dalam menangani kesehatan masyarakat baik itu di daerah perkotaan bahkan sampai daerah pedesaan, untuk mengoptimalkan pelayanan kepada masyarakat.

Puskesmas sebagai ujung tombak bagian kesehatan harus memberikan pelayanan yang baik agar setiap masyarakat merasa puas dan untuk menunjang pelayanan puskesmas sangat membutuhkan anggaran. Meskipun pusat kesehatan masyarakat (Puskesmas) bergerak dalam pelayanan yang umum yaitu tidak terfokus pada tujuan untuk memperoleh keuntungan tetapi tetap harus mengolah anggaran dengan sebaik mungkin.

Dalam organisasi publik, yaitu puskesmas, dalam hal keuangannya harus baik antara lain transparan dan akuntabel agar anggaran tidak di salah gunakan dan kinerja dari pelaksanaan harus dapat dilaporkan dan di pertanggungjawabkan bagi pemerintah dan DPR yang mewakili masyarakat.

Dalam penerapan BLUD pada Puskesmas, banyak hal yang harus dipersiapkan untuk memenuhi syarat-syarat agar benar-benar siap terbentuk BLUD. Namun, karena PEMENDAGRI No. 79 Tahun 2018 masih baru, banyak kendala yang dihadapi dalam proses penerapan BLUD. Salah satunya mengenai perubahan sistem pengelolaan keuangan. Sehingga perlu ditinjau kembali bagaimana pengaruh penerapan BLUD terhadap sistem pengelolaan keuangan, kendala apa saja yang akan dihadapi, dan dampak apa yang dirasakan bagi Puskesmas dengan adanya perubahan sistem pengelolaan keuangan karena terbitnya PEMENDAGRI No. 79 Tahun 2018. Selain itu, pengelolaan keuangan pada sektor publik terdapat prinsip *value for money* yaitu konsep pengelolaan yang didasarkan pada tiga elemen utama yaitu ekonomi, efisiensi dan efektivitas.

Salah satu cara untuk evaluasi yang dapat dipertimbangkan adalah melakukan pengukuran kinerja dengan menggunakan konsep *value for money*. Aspek ekonomis menekankan pemerolehan *input* dengan kualitas dan kuantitas tertentu pada harga terendah. Aspek efisiensi menekankan *output* yang dihasilkan sama besar dengan *input*. Serta aspek efektivitas menekankan tingkat pencapaian hasil program (*outcomes*) dengan target yang ditetapkan (Mardiasmo, 2014).

Dengan adanya prinsip-prinsip tersebut, maka akan menghasilkan pengelolaan keuangan yang benar-benar mencerminkan kepentingan dan pengharapan masyarakat daerah setempat secara ekonomis, efisien, efektif, transparan dan bertanggung jawab. Sehingga nantinya kinerja keuangan organisasi sektor publik tersebut akan melahirkan kemajuan daerah dan kesejahteraan masyarakat.

Berdasarkan latar belakang tersebut, maka penulis tertarik untuk mengadakan penelitian dengan judul “Pengaruh Impelementasi BLUD pada Sistem Pengelolaan Keuangan dan Analisis Kinerja Keuangan dengan Pendekatan *Value For Money* Puskesmas”

## **1.2 Rumusan Masalah**

Berdasarkan latar belakang masalah yang telah dikemukakan sebelumnya, maka rumusan masalah penelitian ini adalah :

1. Apakah kinerja keuangan dalam pengelolaan keuangan sudah sesuai dengan konsep *value for money*?
2. Bagaimana pengaruh impelementasi BLUD terhadap sistem pengelolaan keuangan di Puskesmas?

## **1.3 Tujuan Penelitian**

Berdasarkan rumusan masalah yang telah dikemukakan sebelumnya, maka tujuan penelitian ini adalah :

1. Untuk mengetahui bagaimana kinerja keuangan dengan pendekatan *value for money*.
2. Untuk menganalisa perubahan dalam sistem pengelolaan keuangan terkait dengan penerapan BLUD pada Puskesmas.

## 1.4 Manfaat Penelitian

Hasil penelitian ini diharapkan dapat berguna bagi beberapa pihak antara lain:

a. Implikasi Teoritis :

Penelitian ini diharapkan dapat menjadi sumber referensi bagi penelitian selanjutnya. Hal ini berkaitan dengan masih terbatasnya penelitian di bidang sektor publik di Indonesia.

b. Implikasi Praktis :

1. Pihak pemerintah

Bagi pemerintah, penelitian ini diharapkan dapat memberikan masukan dan bahan pertimbangan mengenai kinerja keuangan daerah agar dapat meningkatkan kinerja keuangannya.

2. Pihak Puskesmas

Penelitian ini diharapkan sebagai evaluasi dan masukan agar dapat meningkatkan dan memperbaiki kinerja keuangan dalam keberhasilan implementasi BLUD dalam mewujudkan pertanggungjawaban publik dan memperbaiki komunikasi kelembagaan.

3. Pihak Masyarakat

Penelitian ini digunakan sebagai informasi bagi para masyarakat maupun para *stakeholder* untuk mengetahui tingkat kinerja keuangan pemerintah daerah sehingga dapat digunakan sebagai alat pengawasan mengenai kinerja keuangan pemerintah daerah.

## 1.5 SistematikaPenulisan

Sistematika dalam penulisan penelitian ini disusun secara berurutan mulai dari pendahuluan hingga penutup. Urutan pertama yaitu bab pendahuluan yang berisi latar belakang penelitian, pokok rumusan masalah, tujuan penelitian, dan manfaat penelitian. Selanjutnya untuk yang kedua ada bab tinjauan pustaka. Tinjauan pustaka yang akan dibahas yang berkaitan tentang BLUD pada Puskesmas yaitu mengenai Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 79 tahun 2018, Peraturan Menteri Kesehatan No. 75 tahun 2014, Puskesmas, Pengukuran Kinerja, Peraturan Pemerintah No. 8 tahun 2006 mengenai Kinerja Keuangan, Konsep *Value For Money*, dan beberapa keputusan Bupati dan Dinas Kesehatan di Kabupaten Kendal.

Ketiga, yaitu metode penelitian. Metode penelitian dalam penelitian ini menggunakan wawancara dan konsep *value for money* yang terdiri dari rasio ekonomis, rasio efisiensi dan rasio efektivitas.

Keempat, yaitu analisis dan pembahasan. Dalam bab ini, dijelaskan mengenai deskripsi data. Deskripsi data berisi mengenai hasil wawancara kepada subyek penelitian yang telah ditentukan sesuai dengan kriteria dan perhitungan rasio ekonomis, rasio efisiensi dan efektivitas yang merupakan dalam konsep *value for money*.

Lalu, bab terakhir yaitu penutup. Bab penutup berisi kesimpulan mengenai penelitian yang telah dilakukan. Bab ini juga berisi saran-saran dan kelemahan dari penelitian yang dilakukan.